

# Fortalecimiento Institucional y Desarrollo Local. La Asistencia Técnica a los Municipios en un Contexto de Crisis y Cambios.

Claudio A. Tecco y Carlos M. Lucas

*Este artículo fue tomado de la revista Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad de Córdoba, en el cual sus autores desarrollan y proponen algunas alternativas de planificación de estrategias y cambios organizacionales en el nivel municipal, aunque cuando el contenido de éste no es hacendario, se incluye en esta revista por la importancia que reviste para los municipios y su desarrollo organizacional. IIFA Num. 11, pags. 23 a 33 Universidad de Córdoba, España 1998.*

---

## INTRODUCCION

---

Es un hecho por todos conocido que la reforma administrativa en nuestro país -y Particularmente en Córdoba - ha transformado el escenario municipal. Este nivel del Estado interviene crecientemente en nuevas áreas, asumiendo funciones de tipo "bienestaristas" que

han sido abandonadas o descuidadas por las jurisdicciones provincial y nacional, o bien que le han sido transferidas como parte de programas de descentralización administrativa.

Este proceso, se inició a mediados de la década pasada en la Provincia de Córdoba, siendo principalmente las Municipalidades que se encontraban en una situación financiera y técnica relativamente más favorable las que asumieron tempranamente nuevas responsabilidades.

Sin embargo las transferencias de servicios y funciones entre Provincia y Municipios adquirieron renovado impulso a partir de 1995, como consecuencia la crisis fiscal, alcanzando a un universo de características muy heterogéneas referido a sus capacidades de gestión.

Entre las nuevas cuestiones que los Gobiernos locales han incorporado a sus agendas están las

referidas al bienestar de la población (políticas de salud y desarrollo social), la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de retener y atraer inversiones (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental.

El asumir como propias estas cuestiones (sea que lo hagan como iniciativa autónoma o presionados por factores del contexto) implica que, más allá de la conciencia que los actores locales tengan de ello, la *agenda municipal de fines de siglo* es sustancialmente distinta a la de la década pasada.

La ampliación de los campos de intervención, como así también la redefinición de funciones y prioridades por parte de los actores públicos locales, exige producir innovaciones de gestión; tanto en las propias administraciones municipales, como en las modalidades de articulación de éstas con la sociedad civil.

Si esto es así, un primer aspecto a remarcar es que, al formular proyectos de *fortalecimiento institucional*, es necesario evitar el frecuente reduccionismo, consistente en acotar los cambios a la incorporación de equipamiento informático y al asesoramiento profesional en materia financiera. Sin desconocer la importancia de los equipamientos y que el equilibrio fiscal es un punto de partida imprescindible para que los programas públicos sean sostenibles en el tiempo, la naturaleza de la reforma del estado a nivel municipal es otra: requiere del fortalecimiento de la propia organización municipal (incluyendo múltiples aspectos que exceden lo económico-financiero y apuntan a mejorar la función de mejorar la función de producción de las administraciones) como así también de profundas innovaciones de gerenciamiento, que potencien sinergias en el sistema de acción local.

### ¿POR QUÉ INNOVAR EN PEQUEÑOS MUNICIPIOS?

Está aún difundida la creencia de que las innovaciones de gestión son una necesidad de las grandes ciudades y de sus administraciones complejas. De acuerdo a este criterio, los gobiernos de pequeñas localidades no requerirían esfuerzos de este tipo, bastándoles concentrarse en "hacer mejor lo que siempre hicieron", para lo cual sería suficiente obtener fondos que permitan ejecutar ciertas obras y contar con recursos corrientes para prestar los servicios urbanos básicos.

Este pensamiento no toma en cuenta que los cambios acontecidos, a los niveles global,

*Por otra parte, en un contexto en el que un creciente número de Municipios compiten por retener, ampliar y atraer inversiones que generen empleo e impriman dinamismo a las economías locales, no basta con "hacer mejor lo que siempre se hizo". Por el contrario, es necesario comenzar por redefinir misiones y objetivos y diseñar los cursos de acción para lograrlos.*

nacional y local han reposicionado al Municipio en la arena pública.

Por otra parte, en el caso particular de la Provincia de Córdoba, el régimen jurídico vigente otorga amplia autonomía a Municipalidades de bajo rango poblacional (asignándole competencias materiales amplias), por lo cual la innovación en la gestión es también una cuestión de plena actualidad para ellos.

En efecto, la Constitución Provincial sancionada en 1987 y Ley Orgánica Municipal (Ley N° 8.102) otorgan plena autonomía a las localidades de 10 mil o más habitantes, incluyendo la institucional (derecho al dictado de su Carta Orgánica), en tanto las que se sitúan por debajo de dicho umbral gozan de autonomía política, financiera y administrativa, siendo sus competencias materiales de gran amplitud.

Dentro de este marco jurídico -y de la Ley Provincial N° 7850- se han producido múltiples transferencias a los gobiernos locales, como parte del "Programa de Descentralización Provincial, configurando una situación en la cual las administraciones locales, con limitadas experiencias y recursos, enfrentan nuevos desafíos, como lo son gestionar establecimientos y/o programas de atención de salud, nutrición, tercera edad, infancia, saneamiento, seguridad ciudadana, etc.

Por otra parte, en un contexto en el que un creciente número de Municipios compiten por retener, ampliar y atraer inversiones que generen empleo e impriman dinamismo a las economías locales, no basta con "hacer mejor lo que siempre se hizo". Por el contrario, es necesario comenzar por redefinir misiones y objetivos y diseñar los cursos de acción para lograrlos.

Por los motivos expuestos, interpretamos que las innovaciones de gestión son tan necesarias en las grandes como en los pequeños municipios.

Esta constatación no debe sin embargo interpretarse erróneamente: no se trata de implementar "paquetes enlatados" o proyectos "llave en mano", que no contemplen las particularidades de cada municipalidad y sociedad local. La tecnología es *conocimiento aplicado a una realidad concreta* y por lo tanto no existen soluciones uniformes para situaciones diversas. Es por ello que, como habremos de verlo seguidamente, un componente importante del fortalecimiento institucional es desarrollar el conocimiento de la propia realidad, tanto de la organización municipal como de la sociedad y el ambiente con el que interactúa. En definitiva, parafraseando un slogan publicitario que alguna vez utilizó el INDEC, *saber donde se está, para estar donde se quiere*.

### EL PORQUE DE LA NECESIDAD DE ACTUAR ESTRATÉGICAMENTE

Los cambios en el entorno político, económico, y social ocurridos a escala mundial desde principio de los años '80, han tenido (entre otros), el efecto de diluir paulatinamente la línea que divide los ámbitos de acción de tres dimensiones políticas fundamentales (Bryson, J.1995).

En primer lugar, la distinción entre lo local y lo global he perdido fuerza significativa, ya que el proceso de globalización económica ha otor-

gado una nueva relevancia a las ciudades como ámbitos articuladores del sistema económico internacional. Tradicionalmente las ciudades han estado profundamente inmersas en la economía de sus regiones. Reflejando las principales características de éstas. No obstante, en forma creciente, las metrópolis que desempeñan el rol de nodos globales, regionales o subregionales, han tenido a desvincularse parcialmente de sus entornos económicos nacionales. Como señalan Castells, M. (1997b), es posible pensar a la actual economía global como materializada por un mosaico de centros urbanos de distinta jerarquía (nodos globales, regionales y sub-regionales). Que desempeñan diferentes roles, y que interactúan entre sí articulando y direccionando los flujos de información, bienes y servicios a escala mundial. En esta grilla global de ciudades, la vinculación de los centros urbanos de menor jerarquía con sus nodos regionales, conlleva la amenaza del impacto negativo que puede generar en sus bases económicas una competencia para la cual no se encuentran preparados, pero paralelamente, implica la oportunidad de insertarse, a partir de sus fortalezas, en nichos de producción de bienes y provisión de servicios a escala regional y en ciertos casos hasta internacional.

En segundo lugar, las distinciones entre áreas de política se han tornado más difusas. Por ejemplo, ciertas políticas educativas de carácter específico son consideradas en la actualidad como componentes de políticas de desarrollo económico más comprensivas, debido a la influencia que tiene la capacitación y formulación de los recursos humanos en la capacidad competitiva de las empresas. De igual modo, las políti-



cas de protección y conservación del medio ambiente pueden tener un fuerte impacto en la competitividad empresarial, como consecuencia de los mayores costos en equipamiento y tecnología en los que éstas deben de incurrir, y viceversa, una política de desarrollo económico que ignore la variable ambiental puede terminar poniendo significados costos ambientales que hagan inviable el desarrollo económico de la región en el largo plazo.

Finalmente, la frontera que divide a los sectores público y privado se ha diluido notablemente. Areas tales como salud, educación y bienestar social son claramente una responsabilidad gubernamental habiendo sido los gobiernos tradicionalmente los prestadores casi exclusivos de estos servicios. Ahora, de manera creciente, el sector público depende de organizaciones e instituciones privadas y no-guberna-

mentales para lograr una adecuada prestación en términos de calidad y cobertura de este tipo de servicios.

La dilusión de estas líneas divisorias ha hecho que la interconexión entre áreas de política y la interacción entre actores sociales se haya incrementado notablemente. Vivimos en una sociedad en la que ninguna organización o institución se encuentra totalmente a cargo de la prestación de determinados servicios y/o de la provisión de ciertos bienes de carácter público o mixto, y en la que muchas organizaciones están vinculadas o afectadas por otras organizaciones, o son parcialmente responsables de la prestación de ciertos servicios.

Estos cambios ocurridos en el entorno político, económico y social, han producido una revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social de sus sociedades, y requiere que organizaciones y actores de todo tipo trabajen de forma coordinada para identificar intereses comunes, consensuar acciones compartidas y actuar estratégicamente.

Este nuevo entorno que se acaba de señalar, pone de manifiesto la necesidad de *redefinir* los procesos de cambio institucional al interior de los gobiernos locales, a partir de dos ejes de acción principales:

- En primer lugar dichos cambios institucionales deben estructurarse a partir del desarrollo de un *pensamiento* y una *acción* de carácter estratégica. Esto significa que

es necesario abordar aquellas cuestiones críticas al municipio a partir de una evaluación de las fortalezas y debilidades que tiene el mismo, y de un análisis de las oportunidades y amenazas presentes en su entorno.

- En segundo lugar, es necesario ampliar las instancias de participación para lograr una evaluación más comprehensiva de las cuestiones críticas identificadas. Esto significa que es necesario incorporar en los procesos de fortalecimiento institucional mecanismos de participación de los actores políticos, económicos y sociales presentes en el escenario local, debido al rol que muchos de ellos tiene en la generación de políticas a escala local y regional.

La consideración de estos ejes de acción, se vería facilitada por el desarrollo de procesos de planificación estratégica, los que podrían actuar como elementos estructurantes de las instancias de fortalecimiento institucional a escala local.

---

### SOBRE LA NATURALEZA DE LOS CAMBIOS NECESARIOS

---

Al intervenir en salud, desarrollo social, saneamiento ambiental, promoción económica, etc., buena parte de los gobiernos locales lo hacen sin experiencia previa ni recursos suficientes.

La superación de tales restricciones requiere producir innovaciones tanto en la propia orga-

nización municipal como en la modalidad con que ésta se articula con la sociedad local.

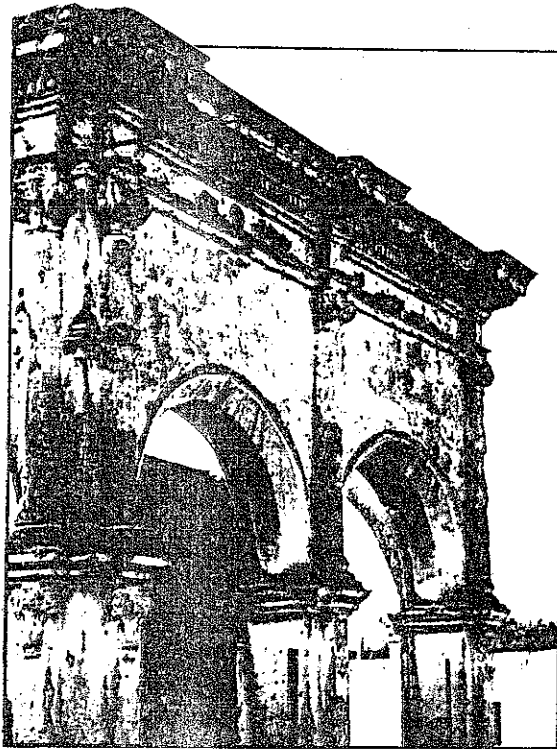
De acuerdo a los criterios tradicionales, el buen administrador público era un sujeto con conocimientos y habilidades para administrar eficientemente los recursos de la propia organización. Si bien esas capacidades continúan siendo necesarias, no resultan ya suficientes en el actual momento histórico.

Los conceptos actuales de gerencia pública valorizan también las capacidades para liderar proyectos que articulen no sólo a recursos y actores de la propia administración, sino también los que se encuentran en el ambiente en que ella opera (Kliksberg, B., 1991).

La dimensión de los esfuerzos requeridos y la incertidumbre de un contexto cambiante demandan la construcción de una fuerte sinergia social a escala local, expresada en la cooperación entre actores no gubernamentales y estatales para el logro de propósitos compartidos.

Como sostiene José Arocena (1995), es importante analizar la lógica de los "*sistemas de acción local*", identificando zonas de bloqueo y articulación en los sistemas de actores, a fin de superar los primeros y facilitar las segundas.

De acuerdo al autor citado, al interior de un sistema de acción local existen tres tipos de subsistemas, a saber: empresarial y político-administrativo.



En relación al primero de los subsistemas mencionados, debe considerarse que las empresas que se instalan en un territorio por motivos que no se deriven de las características del lugar, difícilmente aporten a la construcción de un sistema de acción local; este tipo de empresas son, en términos de S. Boisier (1994), actores en la región, antes que actores de la región.

Los gobiernos locales con vocación de promover la densificación del tejido empresarial no deberían renunciar a sus facultades para negociar las implantaciones de origen extra local, desde la perspectiva del desarrollo integrado, procurando se fortalezcan las articulaciones técnicas y productivas dentro del ámbito local y regional.

Aunque esto parezca obvio, la realidad indica que el tipo de respuestas que ensayan los gobiernos locales presentan una preocupante uniformidad. En efecto, las estrategias e instrumentos que se implementan suelen ser similares, tratándose de una pequeña localidad situada en un ambiente semiárido o de un centro urbano metropolitano. Entre actores gubernamentales de pueblos y ciudades del interior, persiste la ilusión de creer que la producción de suelo industrial y el otorgamiento de ventajas impositivas tiene el efecto mágico de atraer inversiones exógenas que modificarán la economía local y mejorarán la calidad de vida de sus poblaciones. Las más de las veces tal atracción no se produce y, en los casos puntuales en que ello sucede, las implantaciones suelen tener baja o nula articulación con el sistema local. Esto no solo sucede a frustraciones, sino también a una asignación ineficiente de recursos públicos escasos.

Refiriéndose a un contexto diverso (el de la "ciudad global") J. Borja y M. Catells (1997) hacen observaciones similares a la anterior: "*Existe una visión simplista y en último término autodestructiva de los mecanismos y objetivos de la competitividad de las ciudades: la atracción de inversores a cualquier precio, reduciendo impuestos y controles y aceptando salarios más bajos y menor protección social*"... "*La competitividad bien entendida, en la nueva economía informacional global, no pasa fundamentalmente por una reducción de costos sino por un incremento de productividad. Y esa productividad depende, en lo esencial, de tres factores: conectividad, innovación y flexibilidad institucional*" (op.cit.pag.32).

El desarrollo local requiere de una estrategia que considere la lógica sistémica global, pero potenciando lo específico en el sistema empresarial local, facilitando la superación del aislamiento (inserción en redes comerciales, financiamiento de proyectos, etc.) y la sinergia entre los actores del medio.

Conocer la dinámica de la economía local-regional, sus articulaciones externas y las lógicas de actuación de los actores empresariales es un requisito para diseñar acciones de promoción del desarrollo.

En relación al sistema político-administrativo, el mismo está conformado y por la propia administración municipal y sus relaciones con otras jurisdicciones estatales (en nuestro caso provincial y federal).

La tradición centralista en nuestro país llevó a que las autoridades municipales cumplen con un rol mediador en la cadena clientelar de dominación (Tecco, C.1993). Si bien estas prácticas verticales-clientelares distan de haber sido totalmente superadas, la crisis fiscal y el proceso de descentralización estatal han reducido los márgenes para su realización.

Existen indicadores de importantes avances en la búsqueda de implementar una lógica más horizontal y reticular entre gobiernos locales, actores privados e instituciones públicas provinciales y nacionales. En el caso de la Provincia de Córdoba, las experiencias de asociación intermunicipal verifican esta tendencia, de

lo cual da cuenta una investigación realizada en IIFAP (Tecco, C. 1994 y 1997a).

En cuanto al sistema de acción socio-territorial, cabe recordar que el territorio es una construcción social. Como afirma Milton Santos (1996) "*el espacio, en sí mismo, es social*". Esto implica interpretar al *espacio local* como resultado de interacciones entre múltiples sujetos (individuales y colectivos) que se relacionan entre sí y con el medio (natural y construido). Estas relaciones conllevan disputas y acuerdos entre actores portadores de intereses, valores y poder e involucran no sólo a quienes operan en los subsistemas antes mencionados (empresarial y político-administrativo), sino también a un conjunto heterogéneo de individuos e instituciones (ONGs, asociaciones profesionales, culturales, educativas, etc.), que ejercen presiones para que sus demandas se incorporen a la agenda pública local.

Convertir las presiones reivindicativas en acuerdos de gestión participativa para la solución de las demandas es uno de los principales desafíos de la gestión municipal contemporánea.

Un sistema socio-territorial activo e involucrado en la resolución de las cuestiones que integran la agenda pública local es importante, no solo para el fortalecimiento de los actores colectivos, sino también para que los objetivos de los programas municipales guarden coherencia con las necesidades y demandas de la población.

A modo de síntesis, afirmamos que una articulación apropiada entre los subsistemas político-administrativo, empresarial y socio-te-

rritorial posibilita que los recursos municipales se afecten a la atención de lo que los propios sujetos definen como sus objetivos y necesidades prioritarias. Esta mayor *efectividad* de las políticas públicas pueden a su vez contribuir a mejorar la legitimidad de las autoridades locales. Por otra parte, el incorporar recursos externos a la Municipalidad a la realización de proyectos compartidos, redundará en el mejoramiento de los niveles de eficiencia local.

A fin de posibilitar estos cambios, es también necesario contribuir rigideces administrativas y culturas organizacionales que son adversas a las nuevas modalidades de gestión participativa. En efecto, para quienes en sus prácticas sociales se educaron en el modelo racional burocrático (aun predominante a pesar de lo difundido que está el discurso de la "nueva gerencia pública") resulta difícil aceptar la posibilidad de que actores externos a la administración participen en los distintos momentos de las políticas públicas, desde su formulación hasta la evaluación de los resultados alcanzados, desde la elaboración de los diagnósticos a la gestión de los proyectos.

La redefinición en las modalidades de articulación entre estado y sociedad a escala local es, en nuestra opinión, una de las principales innovaciones de *fortalecimiento institucional* de los Municipios: sin embargo, para otorgarle viabilidad es necesario sea acompañada de cambios organizacionales y tecnológicos, a los que nos referiremos seguidamente.

Entre las debilidades más frecuentes en las administraciones locales, se encuentran las re-

feridas a planeamiento, programación presupuestaria, gestión de recursos humanos y administración tributaria. Razones de espacio impedirán que tratemos cada una de ellas con la extensión y profundidad que sería deseable. Nos detendremos sin embargo en un aspecto que interpretamos relevante para el diseño de programas de fortalecimiento institucional: los sistemas de planificación.

---

## LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION

---

En un artículo anterior, publicado en esta misma revista, al referirnos a un relevamiento realizado en seis Municipios, afirmábamos que la planificación realizada era asistemática y de carácter incremental: "*El modis operandi más frecuente es de tipo inercial, consistente en dar respuestas "sobre la marcha" a los problemas y restricciones que se presentan en la gestión. El reconocimiento del entorno es incompleto y poco sistemático, al tiempo que las nuevas funciones son incorporadas a la gestión sin planificación previa y sin que, al interior de las administraciones, se desarrolle un debate conducente a construir el consenso de los actores organizacionales en torno a los nuevos roles y funciones*" (Tecco, C.1997).

En el mejor de los casos, los programas o plataformas que los candidatos a Intendente presentan al electorado sirven de marco referencial para la definición de políticas municipales. Se trata de satisfacer "compromisos adquiridos" con la ciudadanía, a los cuales debe darse respuesta durante el periodo de gobierno. Este

hecho representa en sí mismo un gran avance en relación a la situación imperante en los años inmediatos al restablecimiento de la democracia en nuestro país, cuando eran contados los candidatos y partidos que presentaban plataformas estructuradas en las elecciones municipales.

Actualmente es más frecuente que las plataformas electorales (de carácter genérico y con grados variados de coherencia y precisión) adopten carácter de orientadoras de los procesos de toma de decisiones, siendo los programas sectoriales los de mayor consistencia, en cuanto a objetivos, cursos de acción y medios para alcanzarlos.

Sin embargo, los programas sectoriales no se integran en un plan de gobierno, motivo por el cual la articulación del Municipio con los distintos actores sociales se concreta en torno a cuestiones puntuales, sin que exista un proyecto colectivo de sociedad y gobierno local, en cuya formulación participen actores estatales y no gubernamentales.

Pensamos que, es importante contar con un plan de gobierno, que oriente y articule programas sectoriales (de Secretarías y Direcciones) dándole consistencia y coherencia a estos últimos. En tal caso, las reuniones de gabinete municipal serían de utilidad no sólo a los fines de adoptar decisiones coyunturales, sino también momentos oportunos para el monitoreo y retroalimentación del mencionado plan.

Aunque perezca obvio aclararlo, cuando nos referimos a la importancia de contar con un "plan

de gobierno" no estamos pensando en las propuestas tradicionales de tipo normativo. Por el contrario, en razón de argumentos ya expuestos en este mismo artículo. Interpretamos que la **planificación estratégica** es una superación de tales propuestas y que y que constituye un valioso instrumento de gestión participativa.

De acuerdo a esta perspectiva, la participación ciudadana es un método para establecer zonas de acuerdo por lo que los compromisos que se derivan de su operalización no deben ser interpretados como "verdad", sino como consenso entre actores con intereses y valores diversos.

Como se sostiene en una publicación de la Municipalidad de Córdoba (Lucca. C. et. Al. 1995) "*La planificación estratégica apunta a la construcción de un proyecto colectivo y global de Municipio (entendido este como sociedad, territorio y Gobierno Local), en cuya formulación y ejecución participan tanto actores estatales como no gubernamentales...el objetivo de este tipo de planificación es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social, orientándolo en función de una imagen objetivo de sociedad y administración local*".

Planificar con criterios estratégicos es poner en marcha un proceso socio-institucional, mediante el cual se seleccionan los problemas más relevantes (Matus, 1987), incorporándolos a la agenda de cuestiones a resolver, se definen los objetivos a alcanzar en un determinado tiempo y se elaboran los cursos de acción que conduzcan al logro de tales objetivos. Procurando en

que las acciones sean económicamente eficientes, técnicamente factibles y políticamente viables (Borja. J. 1995).

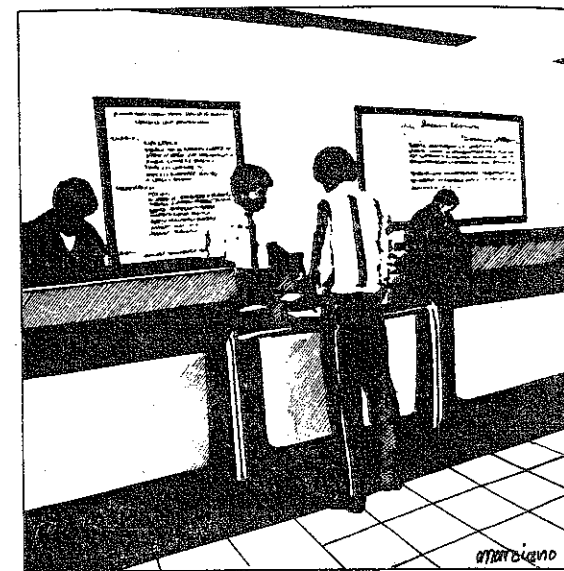
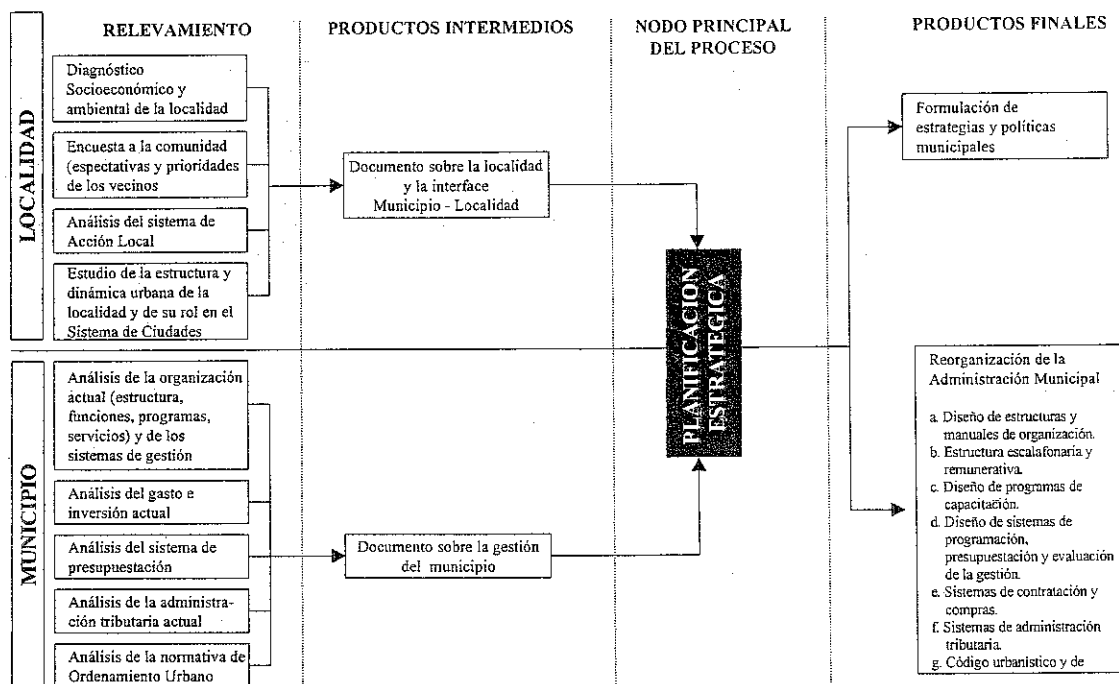
Entendida así, la planificación es un instrumento para lograr acuerdos en torno a ejes sobre los cuales la Municipalidad desarrollará su acción de gobierno y los sectores privado y social sus actividades. Supone por tanto una evaluación compartida de escenarios futuros. identificando las oportunidades que se le presentaran a la localidad y a su gobierno, basándose en sus fortalezas, procurando neutralizar los riesgos y superar las debilidades (Lucca. C. et.al. 1995).

Es importante remarcar, como parece indicar la experiencia de Rosario (Reyna, M.J., 1998), que la puesta en marcha un proceso de planificación estratégica requiere se realicen ciertas actividades previas tendientes a facilitar la futura viabilidad del plan y estudios que brinden información de utilidad a los actores sociales que participaran de la experiencia.

En efecto, es conveniente reunir e interpretar información sobre la localidad y sus habitantes, como así también conocer las expectativas prioritarias de éstos en relación a los campos de actuación del Gobierno Local. Asimismo, el equipo técnico del plan debe conocer la estructura y dinámica del sistema de acción local, en el sentido que, siguiendo a J. Arocena (1995). Le hemos dado en este mismo artículo.

Por otra parte, es necesario que los actores sociales que habrán de participar en el pro-

## UN ESQUEMA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL MUNICIPAL



En efecto, el esquema plantea una secuencia que, a nuestro criterio, permite reducir el nivel de incertidumbre, "planificando la planificación" de los cambios. Tal secuencia es la expusieramos en este artículo, al fundamentar la necesidad de realizar estudios previos sobre la sociedad, el territorio y el gobierno local. Los productos intermedios, resultantes de tales estudios son a su vez insumos de información para los actores sociales que participan en el proceso de planificación. Estos "productos intermedios" son sólo una parte (inicial) del proceso de planificación estratégica. El trabajo de los equipos técnicos debe ser enriquecido en los saberes y conocimientos de los actores locales, que serian en definitiva quienes seleccionen los problemas que consideren más relevantes, definan los objetivos a alcanzar en un determinado tiempo y elaboren los recursos de acción que conduzcan al logro de tales objetivos. indetac

Seria contradictorio con el enfoque expuesto en este artículo pretender que los proyectos de fortalecimiento institucional municipal contengan todos y cada uno de los componentes que se esquematizan en el anterior diagrama. La situación de partida y los objetivos particulares de los Municipios seguramente difieren entre una experiencia y otra; debiendo por tanto los proyectos adecuarse a tales diversidades. Por tal motivo, algunos de los insumos que figuran a la columna

"relevamiento" del diagrama podrían ser sustituidos por otros (o bien requerir estudios complementarios que no están allí indicados). Esto modificaría a su vez el menú de productos.

¿Cuál es entonces el valor al interior esquema? Evidentemente el principal no reside en sus partes (aunque den cuenta de necesidades bastante difundidas entre los Municipios) sino en la relación que se establece entre las mismas.